Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

ad 12.057

Messaggio supplementare

relativo all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala

(Sviluppo dell'acquis di Schengen e dell'acquis «Dublino/Eurodac»)

del 6 luglio 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio supplementare che completa quello del 23 maggio 2012 relativo all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala (Sviluppo dell'acquis di Schengen e dell'acquis «Dublino/Eurodac»), vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un nuovo decreto federale che approva tale scambio di note. Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il disegno di decreto federale che vi avevamo sottoposto con il messaggio sopracitato del 23 maggio 2012.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 luglio 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il messaggio del Consiglio federale del 23 maggio 2012 verteva, da un lato, sul recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala (eu-LISA) nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e, dall'altro, su una delega al Consiglio federale della competenza di concludere con l'Unione europea un accordo aggiuntivo volto a precisare le modalità di partecipazione della Svizzera all'agenzia. La conclusione di questo accordo è necessaria per definire le modalità di partecipazione degli Stati associati ai lavori dell'agenzia. Il Parlamento ha rinviato il dossier al Consiglio federale affinché esaminasse le conseguenze della conclusione dell'accordo aggiuntivo da parte della Svizzera. Al fine di adempiere il mandato del Parlamento, consentendogli così di pronunciarsi sul recepimento del regolamento che istituisce l'agenzia eu-LISA, il presente messaggio mira a presentare in dettaglio il contenuto dell'accordo come risulta attualmente dai negoziati. Il Consiglio federale rinuncia invece a proporre una delega di competenza per concludere l'accordo, cosicché una volta firmato, quest'ultimo dovrà essere di nuovo sottoposto al Parlamento.

Contesto

Il 23 maggio 2012 il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il disegno di decreto federale relativi all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'agenzia «eu-LISA» (European Union - Large scale Information Systems Agency; prima chiamata «agenzia IT»).

Il messaggio verteva, da un lato, sul recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 e, dall'altro, su una delega al Consiglio federale della competenza di concludere con l'Unione europea un accordo aggiuntivo volto a precisare le modalità di partecipazione della Svizzera all'agenzia. La conclusione di questo accordo è necessaria per definire i diritti e gli obblighi degli Stati associati nel quadro della loro partecipazione all'agenzia.

Durante le sessioni estiva e autunnale 2012, il Parlamento ha deciso di rinviare il dossier al Consiglio federale affinché esaminasse le conseguenze del recepimento e della conclusione dell'accordo aggiuntivo da parte della Svizzera. I lavori parlamentari sono stati dunque sospesi.

Dal momento che il termine per il recepimento del regolamento è scaduto l'8 novembre 2013 e i negoziati in merito al contenuto dell'accordo nel frattempo sono terminati, con il presente messaggio supplementare il Consiglio federale propone di adeguare la procedura inizialmente prevista e invita il Parlamento a recepire il regolamento in considerazione del contenuto attuale del progetto di accordo. Questo cambiamento di procedura, oltre che ai problemi imputabili al superamento del termine, è legato anche alla decisione dell'UE di modificare la sua prassi a partire dal febbraio 2014 per motivi istituzionali interni, non accettando

più che la Svizzera proroghi il termine di recepimento dello sviluppo fino alla conclusione dell'accordo aggiuntivo. Infine, costituisce anche una conseguenza del blocco della procedura di conclusione e adozione dell'accordo aggiuntivo. L'obiettivo del messaggio, quindi, è di illustrare in dettaglio le ripercussioni finanziarie e tecniche che deriveranno dal recepimento dello sviluppo, tenuto conto del contenuto attuale del progetto di accordo. In tal modo si intende adempiere il mandato del Parlamento di esaminare e negoziare le conseguenze finanziarie, tecniche o di altra natura, che il progetto avrebbe per la Svizzera, nonché permettere al Parlamento di pronunciarsi con cognizione di causa in merito al recepimento del regolamento che istituisce l'agenzia eu-LISA.

Contenuto del progetto

Lo scambio di note sottoposto ad approvazione verte sul recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce «eu-LISA», come descritto nel messaggio del 23 maggio 2012. Il Consiglio federale rinuncia invece a proporre una delega di competenza per concludere l'accordo come previsto inizialmente nel decreto federale del 2012. Pertanto, una volta firmato, l'accordo dovrà essere di nuovo sottoposto al Parlamento.

La portata dell'approvazione del disegno di decreto federale sottoposto al Parlamento è dunque limitata: essa permette il recepimento formale dell'atto di base quale nuovo sviluppo, ma non ne consente l'attuazione effettiva fintanto che l'accordo non sarà approvato dal Parlamento.

L'accordo aggiuntivo, necessario per fissare le modalità della partecipazione svizzera a eu-LISA, contiene disposizioni che disciplinano la portata dei diritti di voto e di partecipazione dei rappresentanti svizzeri negli organi dell'agenzia, ma anche la chiave di calcolo dei contributi finanziari svizzeri, il diritto dei cittadini svizzeri di lavorare in seno all'agenzia, il suo statuto giuridico e la sua responsabilità, la portata della giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE sull'agenzia, i privilegi e le immunità dell'agenzia, la lotta contro la frode, nonché l'entrata in vigore, la durata di validità e la fine dell'accordo.

Messaggio

1 Contesto

1.1 Situazione attuale e modifiche della proposta iniziale

Il regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011[1] ha lo scopo di istituire un'agenzia incaricata della gestione operativa dei sistemi d'informazione su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SIS II, VIS, Eurodac). L'agenzia ha iniziato le sue attività il 1° dicembre 2012. Dall'autunno 2012, il suo nome ufficiale è «eu-LISA» (European Union – Large-scale Information Systems Agency).

Per la Svizzera, il regolamento costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen e di Dublino ai sensi dei rispettivi accordi di associazione e va recepito secondo la procedura ordinaria prevista da tali accordi. La Svizzera disponeva di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica del Consiglio, vale a dire fino all'8 novembre 2013, per concludere le procedure interne di recepimento. Secondo una prassi vigente e ammessa da tutte le parti, la Svizzera poteva prorogare il termine di recepimento degli sviluppi di Schengen fino alla conclusione di un accordo aggiuntivo ogni qualvolta lo sviluppo in questione prevedeva un simile accordo.

Il messaggio e il disegno di decreto federale relativi all'approvazione dello scambio di note sono stati adottati dal nostro Consiglio nella seduta del 23 maggio 2012[2]. Tuttavia, nella seduta del 2 luglio 2012, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) ha deciso di rinviare il dossier al nostro Consiglio per l'esame delle conseguenze del recepimento e della conclusione dell'accordo aggiuntivo da parte della Svizzera: il Consiglio federale è incaricato di esaminare e negoziare le conseguenze finanziarie, tecniche o di altra natura che il progetto avrebbe per la Svizzera e di condurre le negoziazioni richieste. Il Consiglio nazionale ha confermato tale rinvio nella seduta del 10 settembre 2012, seguito dalla Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) nella seduta dell'11 ottobre 2012 e dal Consiglio degli Stati. Conformemente alla prassi in vigore, secondo la quale gli Stati associati sono autorizzati a recepire lo sviluppo al momento dell'approvazione dell'accordo aggiuntivo e quindi a prorogare il termine di recepimento degli sviluppi di Schengen e di Dublino del tempo necessario a concludere tale accordo, si pensava che l'UE accettasse il conseguente rinvio del termine di recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011.

Nel frattempo, tuttavia, l'UE ha comunicato che, per motivi istituzionali interni, non avrebbe più potuto accettare tale prassi. Dal febbraio 2014 ha chiesto spiegazioni al nostro Consiglio riguardo al mancato rispetto da parte della Svizzera del termine massimo di due anni per il recepimento del regolamento. Da uno scambio di lettere tra il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il commissario competente emerge che per l'UE la sigla dell'accordo, anche se ipotizzabile nel

1 GU L 286 dell'1.11.2011, pag. 1
2 FF **2012** 5177

brevissimo termine, potrà avvenire soltanto quando tutti gli Stati associati avranno confermato di accettare il regolamento al termine della procedura parlamentare richiesta dai loro requisiti costituzionali. Con lettera del 21 aprile 2012 la Commissione ha confermato agli Stati associati di non avere l'intenzione di modificare il testo dell'accordo; pertanto, i parlamenti nazionali possono portare a termine le procedure nazionali di recepimento in piena cognizione di causa.

Nel contempo la Commissione ha ricordato chiaramente che l'accordo aggiuntivo, una volta firmato, dovrà essere ancora sottoposto alla Corte di giustizia (CGUE), la quale si pronuncerà sulla compatibilità delle disposizioni dell'accordo con i trattati che istituiscono l'UE. Se la Corte stabilisse che il contenuto dell'accordo è incompatibile con i trattati, sarebbero necessari nuovi negoziati.

Tenuto conto di questa nuova situazione, il nostro Consiglio ha deciso di adeguare la procedura inizialmente prevista e propone al Parlamento di recepire il regolamento in considerazione del contenuto attuale del progetto di accordo. Rinunciamo invece a proporre una delega di competenza in nostro favore per concludere l'accordo aggiuntivo, come inizialmente previsto nel decreto federale del 2012. Pertanto, una volta firmato, il testo definitivo dell'accordo dovrà essere sottoposto di nuovo al Parlamento. Così sono garantiti i diritti di quest'ultimo e si evita il rischio che, in caso di modifiche dell'accordo successive alla sua firma, sia necessario sottoporre una nuova proposta all'Assemblea federale. In tal modo, inoltre, si possono rimuovere gli ostacoli emersi nel corso dei negoziati relativi all'accordo aggiuntivo.

Il presente messaggio supplementare intende quindi presentare alle Camere federali il contenuto attuale dell'accordo aggiuntivo come risulta dai negoziati, oltre a un disegno di decreto federale modificato che riguarda unicamente l'approvazione dello scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011.

1.2 Portata del regolamento (UE) n. 1077/2011

Per il contenuto del regolamento (UE) n. 1077/2011 si rimanda al messaggio del Consiglio federale del 23 maggio 2012. Si sottolinea che, in attesa del recepimento del regolamento, rimane possibile, a titolo provvisorio, la partecipazione della Svizzera ai sistemi di informazione Schengen/Dublino interessati, sulla scorta di altre basi giuridiche preesistenti.

La conclusione di un accordo aggiuntivo è indispensabile per prendere parte a pieno titolo all'agenzia che gestisce i sistemi informatici ai quali la Svizzera partecipa dalla sua associazione a Schengen e Dublino. L'accordo aggiuntivo fissa infatti le modalità di partecipazione del nostro Paese all'agenzia ed è quindi necessario per garantire al meglio i diritti derivanti dagli Accordi di associazione a Schengen e Dublino. Senza di esso, mancherebbe la base legale che permette ai rappresentanti svizzeri di sedere in qualità di membri a pieno titolo negli organi dell'agenzia.

Di conseguenza, gli effetti giuridici del recepimento del solo regolamento (UE) n. 1077/2011 sono molto limitati. Per esempio, esso non comporta l'obbligo di versare contributi all'agenzia, dato che l'importo di tali contributi è definito nell'accordo aggiuntivo e non nel regolamento. In compenso, la partecipazione

come osservatori dei rappresentanti svizzeri agli organi dell'agenzia potrà essere garantita soltanto quando il regolamento sarà stato recepito dalla Svizzera. Tale partecipazione avviene attualmente in via informale e non è garantita a lungo termine. Lo statuto di osservatore permette di assicurare il flusso d'informazioni necessarie tra l'agenzia e le autorità svizzere competenti e di facilitare il loro lavoro nell'attesa di una partecipazione a pieno titolo una volta entrato in vigore l'accordo.

1.3 Stato dei negoziati e valutazione provvisoria del progetto di accordo

Le direttive fissate nel mandato negoziale conferito dal Consiglio federale erano le seguenti:

- ottenere diritti di voto il più possibile estesi;
- ottenere un metodo di calcolo dei contributi conforme alla chiave di ripartizione dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)[3];
- ottenere modalità di partecipazione della Svizzera all'agenzia corrispondenti alle soluzioni previste nell'accordo per la partecipazione a FRONTEX, in quello per la partecipazione al Fondo delle frontiere esterne o nell'accordo Comitologia.

Come previsto, le discussioni si sono concentrate essenzialmente sulla portata dei diritti di voto dei rappresentanti svizzeri in seno agli organi dell'agenzia e sulla definizione della chiave di calcolo dei contributi della Svizzera al bilancio dell'agenzia. Gli altri elementi dell'accordo, invece, hanno suscitato poche discussioni, sia perché non vi era disaccordo tra le parti, sia perché si tratta di questioni classiche per le quali sono state trovate soluzioni ordinarie, o ancora perché rivestono un'importanza secondaria.

Il testo dell'accordo aggiuntivo sul quale i negoziatori hanno trovato un'intesa conferisce agli Stati associati diritti di partecipazione che vanno oltre quanto era inizialmente disposta a concedere la Commissione e anche oltre i diritti generalmente previsti dagli accordi di associazione («*decision shaping rights*») comprendendo anche diritti di partecipare formalmente al voto («*decision making rights*») per una serie di questioni elencate in maniera esaustiva. Sotto questo profilo, il risultato ottenuto è conforme alle attese e al mandato negoziale. Tuttavia, il voto è logicamente escluso per le questioni legate alle istituzioni, alle procedure, all'ordinamento giuridico e alle finanze dell'UE.

Per quanto riguarda i contributi finanziari, la soluzione scelta è in linea con il mandato negoziale: essa si ispira principalmente alla chiave di ripartizione fissata nell'AAS e, conformemente all'Accordo di associazione a Dublino (AAD)[4], prevede l'uso della chiave Dublino/Eurodac soltanto nel calcolo del contributo dovuto per i costi operativi del sistema Eurodac. Tuttavia, tenuto conto della probabile evoluzione dei bilanci dell'agenzia, si presume che gli importi dei contributi svizzeri

3 RS **0.362.31**
4 RS **0.142.392.68**

saranno globalmente più elevati di quanto stimato inizialmente. Inoltre, anche la Svizzera, come gli altri Stati associati, dovrà partecipare ai costi amministrativi dell'agenzia connessi all'utilizzo dei sistemi di informazione in questione, mentre ne era stata «dispensata» fintanto che ne era responsabile la Commissione, ovvero prima dell'entrata in funzione dell'agenzia.

L'attuale contenuto dell'accordo risulta complessivamente equilibrato. Prevede in particolare diritti di partecipazione che, nonostante siano logicamente più limitati di quelli riconosciuti agli Stati membri dell'UE, sono sicuramente più estesi di quelli concessi agli Stati associati dai rispettivi accordi di associazione a Schengen e Dublino. I contributi finanziari dovuti dalla Svizzera per la sua partecipazione a un'istituzione dell'UE nel complesso saranno di sicuro un po' più elevati rispetto a quanto inizialmente stimato, a causa della partecipazione ai costi amministrativi e del previsto aumento del bilancio dell'agenzia. Tuttavia, l'accordo contempla principalmente l'utilizzo della chiave di ripartizione fissata nell'AAS, più vantaggiosa di quella fissata nell'AAD, come previsto nel mandato negoziale. Per il resto, le soluzioni scelte sono in larga misura simili a quelle adottate nel quadro della partecipazione svizzera ad altre agenzie dell'UE.

In linea di principio, i negoziati sono terminati, come conferma anche la Commissione nella sua lettera del 21 aprile 2016. Ciò nonostante, permane un'incertezza a causa del parere che la CGUE esprimerà in merito alla compatibilità delle disposizioni che prevedono un diritto di voto della Svizzera con i trattati dell'UE. Se la decisione rimettesse in discussione l'equilibrio generale dell'accordo, quest'ultimo andrebbe integralmente rinegoziato con l'UE. In ogni caso, sarà sottoposto all'approvazione del Parlamento soltanto il testo finale dell'accordo, quando sarà nota la decisione della CGUE.

2 Contenuto del progetto di accordo

2.1 Diritti di partecipazione

2.1.1 Principio della partecipazione

L'agenzia eu-LISA è un'istituzione dell'UE; pertanto, in linea di principio soltanto gli Stati membri possono farne parte. L'accordo prevede tuttavia che la Svizzera parteciperà a pieno titolo alle sue attività, secondo i termini del regolamento che istituisce l'agenzia eu-LISA e dell'accordo.

2.1.2 In seno al consiglio di amministrazione

Nonostante non sia un membro dell'UE, la Svizzera disporrà di un rappresentante nel consiglio di amministrazione, al pari di uno Stato membro. In generale, tale rappresentante avrà il diritto di partecipare a tutte le sedute del consiglio di amministrazione quale membro a pieno titolo (e non come semplice osservatore), senza restrizioni, e sarà ufficialmente affiancato da un supplente.

Disporrà inoltre di diritti di voto formali per un limitato numero di decisioni di competenza del consiglio di amministrazione, riportate in un elenco. L'accordo, quindi, si spingerà sensibilmente oltre i diritti di partecipazione previsti dagli accordi di associazione. Le decisioni sulle quali il rappresentante svizzero potrà votare formalmente sono di natura tecnica e operativa, con l'esclusione logica delle decisioni riguardanti questioni di carattere normativo, istituzionale, procedurale o finanziario.

L'accordo prevede espressamente che alla Svizzera sia garantito il diritto di voto in tutti i casi in cui le decisioni figuranti nell'elenco sopracitato saranno prese nel quadro più ampio e istituzionale delle decisioni sui programmi di lavoro annuali e pluriennali dell'agenzia.

Inoltre, il rappresentante svizzero potrà prendere formalmente posizione ed esprimere un parere in merito a tutte le questioni su cui non sarà autorizzato a votare.

In maniera generale, va sottolineato che, nella pratica, il consiglio di amministrazione cerca in linea di principio di trovare un consenso al momento delle decisioni, per evitare di procedere sistematicamente a un voto formale. Quindi, di fatto, anche in questi casi il parere della Svizzera rivestirà la stessa importanza di quello degli Stati membri dell'UE.

2.1.3 In seno ai gruppi consultivi

La Svizzera disporrà anche di rappresentanti in ciascuno dei gruppi consultivi responsabili dei sistemi di informazione ai quali parteciperà effettivamente. Considerata la situazione attuale, si tratta dei gruppi consultivi responsabili del SIS, del VIS e di Eurodac.

Per quanto riguarda i pareri che tali gruppi possono esprimere all'attenzione del consiglio di amministrazione, i rappresentanti svizzeri beneficeranno di diritti di voto analoghi a quelli del rappresentante svizzero in seno al consiglio di amministrazione. Inoltre, potranno prendere posizione ed esprimere il proprio parere in merito a tutte le questioni sulle quali non saranno autorizzati a votare formalmente. Si tratta di una possibilità importante in gruppi consultivi abituati a lavorare e prendere posizione sulla base di un consenso.

2.2 Contributi finanziari

Il progetto di accordo, completato e precisato da un allegato, stabilisce le norme concernenti i contributi degli Stati associati. Anzitutto sancisce il principio secondo il quale ogni Paese associato contribuisce finanziariamente soltanto ai sistemi di informazione ai quali partecipa effettivamente.

Per quanto concerne il SIS II e il VIS, il progetto di accordo prevede che la Svizzera contribuisca alle entrate dell'agenzia con il versamento di un importo annuo calcolato sulla base della percentuale relativa del suo PIL rispetto al PIL di tutti gli Stati partecipanti all'agenzia, secondo la formula matematica riportata nell'allegato e

conformemente all'articolo 11 paragrafo 3 AAS. Per quanto concerne Eurodac, prevede inoltre che la Svizzera paghi un importo annuo calcolato secondo la formula riportata nell'allegato I e conformemente all'articolo 8 paragrafo 1 AAD.

La formula descritta nel progetto di allegato prevede una distinzione tra i costi tecnici e operativi («titolo III») e i costi di natura amministrativa («titoli I e II») e può essere riassunta come segue: per quanto riguarda i costi operativi, si effettua a sua volta una distinzione tra i sistemi SIS II e VIS, contemplati dall'Accordo di associazione a Schengen, per i quali si applicherà la chiave ordinaria basata sul PIL prevista nell'AAS, e il sistema Eurodac, contemplato dall'Accordo di associazione a Dublino, per il quale si applicherà la chiave ordinaria (percentuale fissa) stabilita nell'AAD. Per quanto concerne i costi amministrativi dell'agenzia, la formula di calcolo si baserà unicamente sulla più vantaggiosa chiave Schengen − ovvero sul PIL relativo − per l'insieme dei costi, senza distinguere tra quelli connessi al SIS II, al VIS o a Eurodac. È anche previsto che, qualora la gestione di nuovi sistemi informatici fosse affidata all'agenzia senza la partecipazione della Svizzera a tali sistemi, sarebbe necessario rivedere la formula di calcolo dei costi amministrativi per tenerne debitamente conto.

Il progetto di accordo prevede la retroattività dell'obbligo di versare contributi a decorrere dal 1° dicembre 2012, vale a dire dall'entrata in funzione dell'agenzia, poiché la Svizzera beneficia già del lavoro e dei servizi operativi forniti dall'agenzia. La retroattività riguarda gli importi dovuti per i titoli I e II del bilancio dell'agenzia, dal momento che i versamenti dovuti per il titolo III sono già stati fatturati alla Svizzera e saldati annualmente sulla base degli accordi di associazione.

Se l'agenzia sviluppasse e gestisse un nuovo sistema di informazione costituente uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS, la Svizzera si impegnerebbe a versare per questo nuovo sistema un importo annuo calcolato sulla base della percentuale relativa del suo PIL rispetto al PIL di tutti gli Stati partecipanti all'agenzia, secondo la formula matematica riportata nell'allegato e conformemente all'articolo 11 paragrafo 3 AAS. Se invece all'agenzia fosse affidato un nuovo sistema senza che vi partecipasse la Svizzera, l'ammontare dei costi amministrativi a carico del nostro Paese verrebbe ridotto in maniera proporzionale.

Infine, il progetto di accordo ricorda espressamente che, se la Svizzera ha già contribuito finanziariamente allo sviluppo o alla gestione operativa di un sistema di informazione mediante un altro strumento finanziario dell'UE, se ne terrà debitamente conto e i contributi dovuti nel quadro dell'accordo saranno adeguati di conseguenza.

2.3 Altri elementi

Le altre disposizioni dell'accordo aggiuntivo trattano questioni comuni in questo genere di accordo (personalità giuridica dell'agenzia, privilegi e immunità, diritto dei cittadini svizzeri di lavorare nell'agenzia, clausola di risoluzione delle controversie ecc.) e prevedono soluzioni simili a quelle contemplate in altri accordi dello stesso tipo conclusi tra la Svizzera e l'UE, segnatamente nel quadro dell'associazione a Schengen.

3 Ripercussioni per la Confederazione

3.1 Ripercussioni finanziarie

Le stime dei costi di una partecipazione svizzera all'agenzia riportate nel messaggio del 23 maggio 2012, ovvero prima dell'entrata in funzione dell'agenzia, possono ora essere precisate sulla base dei bilanci e della pianificazione finanziaria dell'UE e dell'agenzia, nel frattempo adottati e pubblicati.

Esse restano comunque delle stime: le cifre del PIL relativo della Svizzera rispetto a quello di tutti gli Stati partecipanti, infatti, evolvono e devono essere fissate di anno in anno; inoltre, il tasso di cambio tra il franco svizzero e l'euro è variabile; infine, gli importi preventivati per l'anno in corso e per quelli successivi sono regolarmente soggetti ad aggiustamenti, talvolta anche rilevanti, dei bilanci annuali dell'agenzia. Le stime effettuate all'inizio del 2014 e usate per la stesura del preventivo 2015 della Confederazione[5] sono state riviste al ribasso, in particolare in seguito agli adeguamenti dei bilanci dell'agenzia nel corso dell'anno e sulla base delle nuove cifre fornite.

Tenendo conto della chiave di calcolo prevista nel progetto di accordo, per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2020 i contributi a favore dell'agenzia ammonterebbero a un importo complessivo stimato di circa 26,5 milioni di franchi e sarebbero ripartiti approssimativamente come segue:

	Dic. 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilancio eu-LISA €	2 283 974	26 663 647	64 910 715	67 559 100	80 022 000	82 267 949	85 700 000	87 414 000	89 163 000
Contributo CH (€) (4 %)	91 358	1 066 545	2 596 428	2'702'364	3 200 880	3 290 718	3 428 000	3 496 560	3 566 520
Contributo CH (CHF)	109 630	1 279 855	3 115 714	3 242 837	3 520 968	3 619 790	3 770 800	3 846 216	3 923 172

Per compilare la tabella qui sopra si è considerato un tasso di cambio medio di 1,20 franchi svizzeri per 1 euro fino al 2015 e di 1,10 franchi svizzeri per 1 euro a partire dal 2016. Per gli anni 2012–2020, il PIL relativo medio è stimato al 4 per cento, senza distinguere tra la chiave di calcolo del SIS e del VIS (variabile in base al PIL relativo della Svizzera in rapporto al PIL di tutti gli Stati partecipanti), da un lato, e quella di Eurodac (fissata a 7,286 % dall'art. 8 par. 1 AAD), dall'altro.[6] Naturalmente, l'importo finale del contributo svizzero dipenderà anche dall'importanza della quota di bilancio che l'agenzia attribuirà a Eurodac, quota finora relativamente bassa, ma che può ancora essere soggetta a mutamenti. Inoltre, non sono

5 I mezzi finanziari iscritti a bilancio per il 2015 sulla base delle stime più elevate effettuate all'inizio del 2014 sono bloccati e quindi esclusivamente riservati ai costi legati all'agenzia eu-LISA.

6 Si tratta di una proiezione della possibile evoluzione negli anni 2015-2020. A titolo di confronto, il PIL relativo della Svizzera nel 2008 era del 2,5262 %, nel 2009 del 2,8494 %, nel 2010 del 2,88 %, nel 2012 del 3,5589 %, nel 2013 del 3,5087 % e nel 2014 del 3,5103 %.

stati naturalmente presi in considerazione nella stima dei contributi da versare a eu-LISA gli importi che la Svizzera già versa allo stato attuale direttamente alla Commissione per partecipare ai costi delle sue attività residuali relative ai tre sistemi informatici in questione.

Le cifre riportate per i mesi di dicembre 2012, 2013 e 2014 corrispondono ai pagamenti effettuati dall'agenzia, conformemente a quanto riportato nei suoi conti. Tuttavia non tengono conto degli importi pagati dalla Svizzera per il SIS I fino al 9 aprile 2013, data in cui è stato attivato il SIS II, e integrano gli importi pagati nell'ambito del SIS II soltanto a partire da allora. Come menzionato sopra, occorre inoltre considerare che d'ora in avanti anche la Svizzera dovrà partecipare a tutti i costi dell'agenzia, ossia anche ai costi amministrativi connessi all'utilizzo dei sistemi d'informazione in questione, come già avviene per Frontex e UESA.

Gli importi relativi agli anni successivi corrispondono ai crediti preventivati in favore dell'agenzia. Gli importi effettivamente pagati per questi anni possono tuttavia variare verso l'alto o il basso rispetto agli importi inizialmente preventivati. Per esempio, per il 2013 il credito complessivo preventivato ammontava a 39,8 milioni di euro, mentre l'importo complessivo effettivamente pagato per quell'anno, secondo i conti finali, era di poco superiore ai 26,6 milioni di euro. Per il 2015 l'importo inizialmente preventivato era pari a 72,8 milioni di euro, ma è poi stato corretto al ribasso e ridotto a 67,5 milioni di euro. Chiaramente, in un tal caso la Svizzera pagherà la quota a suo carico dei costi effettivamente sostenuti dall'agenzia per l'esercizio in questione e non l'importo preventivato.

Inoltre, non si è tenuto conto di eventuali contributi futuri riconducibili alla possibile attribuzione all'agenzia della gestione di futuri nuovi sistemi informatici, come ad esempio il sistema chiamato «smart borders», dal momento che è ancora troppo presto per determinare il momento in cui tale gestione potrebbe essere affidata a eu-LISA e quando le relative fatture potranno essere inviate alla Svizzera.

Il progetto di accordo prevede che la Svizzera partecipi ai costi dell'agenzia in maniera retroattiva a decorrere dall'entrata in funzione dell'agenzia, vale a dire dal 1° dicembre 2012, dato che gli Stati associati beneficiano dei servizi di eu-LISA dal momento della sua creazione. Gli importi dovuti dal 2012 e non ancora versati (segnatamente i titoli I e II del bilancio dell'agenzia; cfr. n. 2.2 sopra) dovrebbero essere esigibili e pagabili nel 2018, sempre che l'accordo aggiuntivo entri in vigore prima della fine del 2018. Logicamente, per il 2018, anno fissato per il pagamento retroattivo degli importi dovuti dal 2012 al 2017, ma non ancora saldati dalla Svizzera, risulteranno versamenti effettivi più elevati rispetto alla media. Negli anni successivi i contributi complessivi saranno dovuti su base annua.

I mezzi finanziari richiesti sono stati debitamente integrati nel preventivo 2017 e nel piano integrato di compiti e finanze 2018–2020.

3.2 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.)[7], poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né le basi per costituire un credito d'impegno o un limite di spesa.

3.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Come già spiegato nel messaggio del 23 maggio 2012[8], in virtù dell'articolo 13 paragrafo 5 del regolamento che istituisce eu-LISA, la Svizzera nomina un rappresentante e un supplente nel consiglio di amministrazione dell'agenzia. Nomina altresì un membro in seno a ciascuno dei gruppi consultivi relativi ai sistemi di informazione cui partecipa (art. 19 par. 2 comma 3 del regolamento).

Per quanto riguarda i rappresentanti svizzeri in seno ai gruppi consultivi, si tratta dei collaboratori che fanno già parte dei gruppi di lavoro competenti dell'UE (SIS, VIS, Eurodac) che provengono dalle unità amministrative federali competenti e che continueranno a ricoprire la loro funzione nella nuova struttura. Non è quindi necessario creare nuovi posti.

Per contro, vista la nuova funzione di rappresentante svizzero nel consiglio di amministrazione dell'agenzia, è opportuno prevedere la creazione di un posto supplementare a tempo parziale in seno all'unità amministrativa incaricata di distaccare un rappresentante a Tallinn, vale a dire la Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (SG-DFGP). Il rappresentante svizzero nel consiglio di amministrazione si assume tutti i compiti e gli impegni attribuiti ai rappresentanti degli Stati membri dagli atti giuridici pertinenti del diritto comunitario. In Svizzera coordina e allestisce, per tutti gli aspetti riguardanti l'agenzia, posizioni concertate con i rappresentanti del programma Schengen/Dublino II (PSD II), con i rappresentanti dei progetti di attuazione informatica presso fedpol e la SEM nonché con il fornitore interno di servizi informatici (CSI-DFGP). Questa funzione è nuova e, secondo lo stato attuale delle nostre conoscenze, prevede la creazione di un posto a metà tempo. Il fabbisogno aggiuntivo in termini di personale può essere compensato internamente al DFGP.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. A livello federale, l'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà

7 RS **101**
8 FF **2012** 5177

di firmare e ratificare i trattati internazionali. Infine, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvarli.

4.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum se sono di durata indeterminata e non denunciabili, prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Il presente scambio di note può essere denunciato alle condizioni previste negli articoli 7 e 17 AAS, nonché negli articoli 4 e 16 AAD. Il recepimento del regolamento non implica in alcun caso l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., un trattato internazionale sottostà al referendum se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione del quale è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002[9] sul Parlamento (LParl) contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Infine, per disposizioni importanti s'intendono le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate sotto forma di legge federale nel diritto interno.

Nel caso specifico, il regolamento europeo recepito mediante lo scambio di note comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto, nella misura in cui disciplina, in particolare, il finanziamento dell'agenzia attraverso l'Unione europea e gli Stati associati, nonché i diritti di voto degli Stati partecipanti e di quelli associati in seno agli organi dell'agenzia. Se queste regole dovessero essere emanate nel diritto interno, lo sarebbero a livello di legge. Di conseguenza, il decreto federale di approvazione sottostà a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti al referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

9 RS **171.10**